金融管理專員作為處置機制當局的運作獨立性 (RA-1)

目的

本章為《實務守則》(「《守則》」) 的一部分，闡明金融管理專員作為處置機制當局的運作獨立性。《守則》是由金融管理專員作為處置機制當局根據《金融機構(處置機制)條例》(第 628 章)(「《處置條例》」)第 196 條所頒發。

2008 年爆發的全球金融危機過後及鑑於國際社會因此作出的政策回應，政府決定必須為金融機構確立一個有效的跨界別處置機制，以進一步加強本港金融體系日後在面對金融機構無法經營或廣泛市場受壓事件時抵禦衝擊的能力。為此，《處置機制》[1]是以符合金融穩定理事會旨在應對「大到不能倒」公司的問題訂定的《有效的金融機構處置機制主要元素》[2](「《主要元素》」) 的國際標準而構劃。

《主要元素》訂明，各司法管轄區應設有一個或多個指定行政當局，負責對處置機制所涵蓋的公司行使處置權力。[3]就銀行體系而言，根據《處置條例》，金融管理專員為認可機構的處置機制當局。[4]

---

1 《處置條例》於 2016 年 6 月 22 日獲立法會通過並於 2017 年 7 月 7 日生效。《處置條例》旨在設立機制，以在有金融機構不可持續經營，因而(在若非有秩序處置該等機構的情況下)對香港金融體系的穩定及有效運作構成風險(包括對持續執行關鍵金融功能構成風險)時，以避免或減少該風險為出發點，有秩序處置該等機構；為此(其中包括) ，賦權予金融管理專員、保險業監督及證券及期貨事務監察委員會作為處置機制當局。

2 金融穩定理事會於 2011 年發出《主要元素》，旨使有秩序處置金融機構可行及具公信力。《主要元素》於 2014 年 10 月經修訂重發。詳情載於: http://www.fsb.org/what-we-do/policy-development/effective-resolution-regimes-and-policies/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions/。

3 參閱主要元素第 2.1 條。

4 認可機構依照《銀行業條例》(香港法例第155章)第2(1)條所界定。另注意金融管理專員亦同為《支付系統及儲值支付工具條例》(香港法例第584章)下指定結算及交收系統的交收機構及系統營運者的處置機制當局(政府全資擁有及營運者除外)。

第1部. 金融管理專員處置職能的運作獨立性

1.1 《主要元素》載述處置機制當局應具備的多項元素，其中一項是處置機制當局應具備與其法定職責、透明程序、穩健管治和足夠資源相符的「運作獨立性」。它應具備專業知識、資源及運作能力以進行(其中包括)處置規劃，為日後可能出現的無法經營風險作好準備及對大型而複雜的公司實施處置措施。[5]

1.2 《銀行體系符合主要元素的評估方法》[6]進一步闡釋，要求處置機制當局在運作上獨立並不代表其在處置外不能有其他職能。執行處置職能的有關當局亦可肩負其他職能，例如監管或存款保險，前提是已採取足夠管治安排，以處理因該等職能集於同一有關當局而可能引起的任何表面或實際上的利益衝突。[7]

1.3 架構獨立性

1.3.1 於 2017 年 4 月 1 日，處置機制辦公室於金管局[8]架構內成立，由一名專員領導，負責協助金融管理專員履行其在《處置條例》下作為處置機制當局的職能。[9]

1.3.2 為確保運作獨立性，除於金管局架構內設立處置機制辦公室作為獨立辦公室外，處置機制辦公室自設一隊獨立於金管局其他部門運作並向專員匯報的專責職員，而專員則直接向作為《處置條例》下處置機制當局的金融管理專員匯報。處置機制辦公室的統屬流程載於金管局組織架構圖。[10]

---

5 參閱主要元素第 2.5 條。

6 該文件由金融穩定理事會於 2016 年 10 月公布，載明如何評估司法管轄區銀行處置架構是否符合《主要元素》的基本準則: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Key-Attributes-Assessment-Methodology-for-the-Banking-Sector.pdf。

7 參閱《銀行體系符合主要元素的評估方法》第 EN 2(d)條。

8 金管局是為協助金融管理專員履行其在多項條例下的職能而成立的機構。

9 參閱金管局於 2017 年 3 月 17 日發出的「香港金融管理局設立處置機制辦公室及委任高層人員」新聞稿: http://www.hkma.gov.hk/chi/key-information/press-releases/2017/20170317-3.shtml。

10 參閱：http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/about-the-hkma/the-hkma/organisation-chart/org_chart.pdf。

1.4 內部協調及決策機制

1.4.1 金融管理專員明白金管局架構內擁有清晰的內部協調及決策機制的重要性，以確保能迅速及獨立於金融管理專員其他職能的方式並根據合適依據作出決定，從而盡量減少利益衝突的潛在可能。內部協調架構將有助確保在有可能出現利益衝突時能以獨立於金融管理專員其他職能的基礎上作出有足夠依據的主要決定。

1.4.2 在履行《處置條例》下的職能時，金融管理專員有需要透過處置機制辦公室與認可機構緊密協調。例如，在如常運作過程的處置規劃及危機管理過程中，金融管理專員會透過處置機制辦公室與認可機構直接聯繫。具體而言，《主要元素》載明，處置機制當局有需要與就此個目的而言屬重大的公司不受阻礙地接觸。[11] 為達致這一點，處置機制辦公室亦與金管局其他部門緊密聯繫，而多條條例內，包括《銀行業條例》及《處置條例》，亦已載有合適條文容許在金管局架構內共享資訊。此外，金融管理專員作為處置機制當局亦有明確的收集資料權力，例如，可用於支援有效的處置規劃及處置可行性評估，及使處置機制可以運作的政策工作。

第2部. 問責性及透明度

2.1 《主要元素》亦訂明處置機制當局須設有嚴格的評估及問責性機制，以評估處置措施的成效。[12]根據《處置條例》，在實施某穩定措施後，處置機制當局必須符合若干旨在提供包括實施該特定穩定措施的活動及結果的進一步資料的匯報規定。《處置條例》訂明就運用過渡機構、資產管理工具及暫時公有公司而作出定期的財務(及其他範疇的)匯報規定。

11 參閱主要元素第 2.7 條。

12 參閱主要元素第 2.5 條。

2.2 在如常運作過程中，為增加金融管理專員處置職能的透明度及問責性，金融管理專員將會在根據《處置條例》第 196 條發出的《實務守則》內發出進一步的指引及政策，述明金融管理專員會如何執行作為處置機制當局的職能。[13]此外，金融管理專員作為處置機制當局的其中一項首要工作，是為銀行體系制定於《處置條例》預期下的進一步規則、規例及標準。例如，為協助進行認可機構的處置規劃，金融管理專員將會在適當情況下訂明認可機構須符合的處置標準以令首選處置策略切實可行，及令相關認可機構的處置被金融管理專員視為可行。[14]

2.3 在國際層面，國際組織(例如金融穩定理事會及國際貨幣基金組織)不時檢討包括香港等多個司法管轄區的監管體制。有關檢討一般會涵蓋受評司法管轄區的處置機制，並評估受評司法管轄區有否適時及有效地實施國際監管標準及政策。

[13] 例如，可參閱《實務守則》有關「金管局採取的處置規劃方法」的一章 (RA-2)。

[14] 例如，可參閱《實務守則》有關認可機構「處置規劃——核心資料規定」的一章 (CI-1)。